

macht. Mit einem derartigen Verständnis, das sich der Komplexität modernen Regierens bewusst wird, kann „der gesamte Governance-Diskurs als eine institutionalistische Wende der Steuerungs- und Regierungstheorie angesehen werden“². Genau darin liegt der neue analytische Akzent, nämlich in dem Hinweis „auf die institutionelle Einbettung sämtlicher Akteure“³, die am Regierungshandeln beteiligt sind. Insbesondere *Werner Janns* Arbeiten der letzten Jahre haben dazu beigetragen, Governance „auch als veraltungspolitisches Leitbild zu etablieren“ (S. 22). Genau in diesem Verständnis geht es darum, Verwaltungspolitik als „intelligente Institutionenpolitik“ (S. 13) aufzufassen und so Reformvorhaben zu unterstützen. Neben einem angemessenen Zuschnitt von Organisationseinheiten ist es wichtig, ihre innere Handlungslogik zu verstehen. Zwar sind Reformen getragen von einem übergeordneten Konzept, doch werden sie in der Umsetzungsphase zumeist von der Verwaltung „klingender“.

Im letzten Abschnitt, der mit Policy-Forschung überschrieben ist, beleuchtet *Kai Wegrich* das in der Verwaltungsforschung verbreitete und von *Werner Jann* gern benutzte Konzept des Inkrementalismus. Dieses Konzept (in seiner angelsächsischen Ausprägung als *muddling through* bezeichnet) markiert den expliziten Gegenentwurf zu rationaler Steuerung und sieht Politik vor allem als kleinteilige und oftmals unkoordinierte Veränderungen des Status quo. „Durch Inkrementalismus informierte Reformpolitik versucht nicht, den politischen Prozess durch rationale Steuerungsinstrumente zu ersetzen, sondern [...] die politische Auseinandersetzung auf ein anderes Niveau zu heben“ (S. 506).

Die Lektüre der Festschrift ist insgesamt ertragreich. Die verwaltungswissenschaftliche Forschungsagenda von *Werner Jann* ist vor allem von der Frage inspiriert, wie institutionelle Arrangements der öffentlichen Verwaltung beschaffen sein müssen, um die Kapazitäten für die Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilspektoren zu erhöhen. Nur tiefergehende Kenntnisse über die öffentliche Verwaltung können zu erfolgreichen Reformen führen. Dazu gehört auch, den vorherrschenden Leitbildern bürokratischer Organisationen auf die Spur zu kommen, um die Welsichten – die so genannten kognitiven Landkarten – der Akteure verändern zu können. Deutlich wird, dass es *Werner Jann* weniger um rein akademische Debattebeiträge ging, als vielmehr um ein „unermüdliches Eintreten für eine Institutionen- und Verwaltungsforschung, die sich [...] offensiv an politischen Reformdebatten beteiligt“ (S. 24). Folglich steht dafür sein Wissenschaftsverständnis, „in dem das ‘going public’ als integraler Bestandteil wissenschaftlicher Bringschuld gegenüber der Gesellschaft gesehen wird“ (S. 12). Eine institutionentheoretisch informierte Verwaltungsforschung ist stets in der Lage, ihre Weitwinkelperspektive zu schärfen und an den Anforderungen demokratischer Regierungstechnik auszurichten. Es ist offenkundig, so *Werner Jann*, „dass staatliche Leistungsfähigkeit eine entscheidende Voraussetzung demokratischer Stabilität darstellt“⁴.

Helge F. Jami

2 *Ders.*, Regieren als Governance-Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: *ders. / Klaus König* (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen 2008, S. 1–28, S. 16.

3 *Ders.*, Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre, in: *Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Götz Wewer* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011, S. 67–75, S. 74.

4 *Ders.*, *Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland*, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994, S. 17.

Staatliche Souveränität reloaded? Lesenswerte Analysen zu Zustand und Zukunft der Demokratie in Mitteleuropa

Geisler, Antonia, Michael Hein und Siri Hummel (Hrsg.): *Law, Politics, and the Constitution. New Perspectives from Legal and Political Theory* (Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, Band 4), Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2014, 221 Seiten, € 42,-.

Burnazin, Luka, Đorđe Gandačević und Alessio Sardo (Hrsg.): *Law and State. Classical Paradigms and Novel Proposals* (Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, Band 5), Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2015, 217 Seiten, € 42,-.

Will der Rezensent einen Sammelband besprechen, hat er normalerweise zwei Optionen: entweder gibt er einen Überblick über alle Beiträge, wobei jedoch Akzente auf den einen oder anderen Beitrag gesetzt werden können, oder er selektiert die interessantesten Aufsätze, die aus der Perspektive des wissenschaftlichen Forschungsstandes vielleicht relevanter und aktueller scheinen. Will der Rezensent aber zwei Sammelbände zugleich besprechen, dann bleibt ihm nur eine Option: die Konzentration auf Abhandlungen, die aus seiner Perspektive von besonderem Interesse und Belang sind. Dementsprechend werden im Folgenden jene Aufsätze im Mittelpunkt stehen, die (a) die Frage der verblässenden Souveränität der (osmitteleuropäischen) Nationalstaaten oder (b) die Herausforderungen, die die Verfassungsgerichtsstände der Region betreffen, behandeln. Diese Selektion mag auf den ersten Blick zwar willkürlich erscheinen; dabei vermeidet man aber die ewige Kritik „des Kohärenzproblems“ solcher Sammelbände. Die Reflektoren richten sich also diesmal absichtlich auf einzelne Aufsätze, andere bleiben im Hintergrund, was aber auf keinen Fall eine Bewertung dieser nicht behandelten Beiträge bedeutet.

Zum ersten Thema: *Michel Troper* (2015) scheint in seinem Beitrag „The Emergence and Survival of the Modern State“ einen durchaus optimistischen Ton anzuschlagen, wenn er behauptet, dass der Gedanke der nationalstaatlichen Souveränität seine Relevanz nicht verliert, solange die politischen Akteure dieselbe als Referenzpunkt identifizieren und in den politischen Debatten instrumentalisieren. Dieser rhetorischen Orientierung ist die Gewissheit *Troper*s zu verdanken, dass die staatliche Souveränität nicht die Gestalt eines Gespenstes annimmt, sondern in den juristischen und politischen Debatten weiterhin eine wichtige Rolle spielen wird. Souveränität als der Gipfelpunkt der Normenhierarchie bleibt trotz der vielfältigen Phänomene der Globalisierung weiterhin der zentrale Bezugspunkt aller politischen und öffentlich-rechtlichen Diskurse. *Troper* kommt zu dieser Folgerung durch eine höchst interessante und in der Rechtstheorie nur selten angewandte *historische* Argumentation. Dieser geschichtliche Denkansatz ist umso überraschender, als *Troper* keinen Hohl aus seinem fundamental ahistorischen Hintergrund im Rechtspositivismus macht. Diese Synthese aus der Betrachtungsweise *Kelsen*s und ideengeschichtlichem Überblick verleiht dem Beitrag starke Überzeugungskraft. Der Souveränitätsgedanke hat sich niemals in seiner Totalität verwirklicht, Souveränität war immer beschränkt. Inwieweit sich aber die Beschränkung der nationalstaatlichen Souveränität durch unterschiedliche Phänomene der Globalisierung, Transnationalisierung oder eben Regionalisierung von allen vorherigen historischen Vorgängen unterscheidet, bleibt eine offene Frage. Bedenklich ist auch, ob die

Realitäten dieser anhaltenden Anwendung der Souveränitätsidee entsprechen oder sich hinter diesen Fassaden eher eine unauffösbare Spannung zwischen Realität und Rhetorik abzeichnen.

Konzentriert man sich auf einen regionalen Integrationsprozess, in dem der Souveränitätstransfer eine der wichtigsten Fragen ist, so ist es relativ unvermeidlich, dass das Selbstbestimmungsrecht in einem Mehrebenensystem unterschiedlich interpretiert wird. Der Beitrag von *Balázs Fekete* (2014) „Vertical Division of Powers from the Perspective of the Member States – Police Power in the Context of European Union Constitutionalism?“ stellt die Frage, ob die Mechanismen der Kompetenzverteilung innerhalb der EU mithilfe der Erklärungsschemata der US-amerikanischen Föderalismusdiskussion besser beleuchtet werden können als durch das traditionelle „sui generis“-Modell des Europarechts. Während die Hauptströmung der rechtswissenschaftlichen Gemeinschaft bis heute Abstand von Versuchen nimmt, den US-Föderalismus als mögliches Pendant der EU zu behandeln, sieht *Fekete* eher in der Umsetzung der amerikanischen Denkschemata auf europäischem Boden eine Chance. Rechtswissenschaftler fürchten sich seit langem vor einer impliziten Infragestellung der nationalstaatlichen Souveränität durch die Anwendung der Föderalismusterminologie auf das Mehrebenensystem der EU. *Fekete* hingegen ist der Ansicht, dass der aus der US-amerikanischen Debatte entlehnte Ausdruck der „police power“ unseren Erkenntnishorizont die EU betreffend sinnvoll erweitern kann. Er betont, dass sich selbst Wissenschaftler und/oder Politiker, die sich um die Zukunft der traditionellen Souveränität der Nationalstaaten sorgen, nicht vor dem Föderalismus-Vokabular fürchten sollten, da der Widerstand gegen eine Machtausdehnung des Bundes selbst in den USA eine lange Tradition habe. *Fekete* weist auf das Novum des Lissabon-Vertrages hin: Während früher keine explizite Bezugnahme auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten in den EU-Verträgen zu finden war, schütze der Lissabon-Vertrag gerade deren Souveränität, und zwar in einer Form, die viele Ähnlichkeiten mit dem Vokabular der US-amerikanischen Föderalismusdebatte aufweist. Die Lehre der „enumerated rights“ kann hier als Bezugspunkt erwähnt werden, der sicherlich im Hinblick auf Art. (4) paras (1) und (2) des EU-Vertrages von Interesse sein kann. Wie sich diese Souveränitätshütenden Rechtsnormen Geltung verschaffen, ob sie die EU-Integrationsprozesse weiter vorantreiben oder eher stoppen (oder zumindest bremsen), hänge vor allem von den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes ab. Befürworter des klassischen Souveränitätsgedankens könnten sich allerdings ruhig das Vokabular der US-Föderalismusdebatte aneignen, da wohlbekannte Argumentationslinien im Kontext der EU auch gut anwendbar sind.

Die Frage der Souveränität in Mehrebenensystemen steht auch im Mittelpunkt des Beitrages von *Mariusz Jerzy Golecki* (2014) „Solange, Chapter 5? The Law of the European Union and the Sovereignty in Rulings of the Constitutional Courts in Central Europe“. Er versucht durch die Analyse von Entscheidungen mitteleuropäischer Verfassungsgerichte zu demonstrieren, wie diese das Primat des EU-Rechts mit der Idee der Souveränität der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht haben. *Golecki* betont, dass der traditionelle Souveränitätsbegriff eine solche „Harmonisierung“ zwar ausschließe, doch hätten die mitteleuropäischen Verfassungsgerichte einen Ausweg gefunden, indem sie die Idee der so genannten inklusiven Souveränität nach ihrem EU-Beitritt angewandt hätten. Eine offensichtliche Gemeinsamkeit dieser Entscheidungen liegt in dem Gedanken, dass die EU keine souveräne Macht besitzt, weswegen sich die Suprematie des EU-Rechts auf die Gebiete beschränken sollte, in denen die Mitgliedstaaten ein Stück ihrer Souveränität explizit auf die EU

transferiert haben. *Golecki* betont zugleich, dass alle mitteleuropäischen Verfassungsgerichte das Verbot des Transfers von unbetragbaren Rechten (Kompetenz-Kompetenz) in ihren wichtigsten Entscheidungen unterstreichen. Aus diesem Grund seien die mitteleuropäischen Verfassungsgerichte die Hüter des Prozesses des Souveränitätstransfers. Die interessantesten Fragen stellen sich aber erst dann, wenn Verfassungsgerichte zweier Mitgliedstaaten divergierende Entscheidungen in ähnlichen Fällen bezüglich der Suprematie des EU-Rechts treffen. Aufgrund von solchen komplexen Fällen schließt *Golecki* darauf, dass das Rechtssystem der EU nur zum Teil auf einer Hierarchie der Rechtsnormen beruht. Die Idee der Rechtshierarchie könne sich erst dann Geltung verschaffen, wenn der Europäische Gerichtshof über solche ähnlichen Fälle Entscheidungen trafe, die Allgemeingültigkeit für alle Mitgliedstaaten besäßen. Der EuGH ist aber in seiner Rechtsprechung in dem Sinne eher Minimalist, dass er meistens nur über die Fälle entscheidet, die dem Gericht vorliegen. Ob sich seine Rechtsprechungspraxis in Zukunft in diese Richtung weiterentwickelt und sich dadurch die Souveränität der Mitgliedstaaten sowie die Kompetenz der mittelstaatlichen Verfassungsgerichte weiter einschränkt, ist eine offene Frage – fügt der Rezensent zu der Konklusion des Beitrages hinzu.

Unter einem anderen Aspekt können aber nicht nur die Verfassungsgerichte die Rolle der Hüter der mittelstaatlichen Souveränität einnehmen. Obwohl sich mittelstaatliche Parlamente seit dem Beginn der europäischen Integration immer weniger in die Prozesse der Entscheidungsfindung einmischen konnten (einige sprechen sogar von Enparlamentarisierung), sieht *Károlyina Ristova-Asterud* (2014) in ihrem Beitrag „The Balancing Role of National Parliaments in Transforming the European Union. Towards a Parliamentary Policy“ den Lissabon-Vertrag als eine eindeutige Trendwende. *Ristova-Asterud* spricht sogar von einer Reparlamentarisierung, die vorwiegend auf dem neuen Fundament der EU basiert. Diese erfolge nicht nur auf gesamteuropäischer Ebene durch die zunehmende Bedeutung des Europäischen Parlaments im Prozess der Entscheidungsfindung, vielmehr konnten sich die Parlamente der Mitgliedstaaten, so betont sie, besser in dem komplexen System der EU positionieren. Während die Parlamente in der Praxis seit dem Anfang der 1990er Jahre eine bedeutendere Rolle gespielt haben, hat formalrechtlich erst der Lissabon-Vertrag diese anerkannt. Die Autorin stellt den Ablauf dieser Reparlamentarisierung einleuchtend dar. Am Anfang betrachteten die mittelstaatlichen Parlamente den Integrationsprozess als einen Teil der Außenpolitik des Staates und dementsprechend als ein Terrain der jeweiligen Regierungen. Später aber mischten sie sich immer mehr sowohl im vertikalen als auch im horizontalen Sinne in europäische Angelegenheiten ein. Trotz der plausiblen Beschreibung des Entwicklungsprozesses kommen dem Leser einige Bedenken: Sind diese Veränderungen nicht eher als Potemkinsche Dörfer zu bewerten, hinter denen sich tiefgreifende Kompetenzverluste der Nationalstaaten erkennen lassen (wie zum Beispiel das präliminierte Vetorecht der EU in Budgetfragen)? *Ristova-Asterud* ist allerdings durchaus optimistisch in ihrer Konklusion: Ihr scheint der Prozess der Reparlamentarisierung der EU schlichtweg unaufhaltsam.

Alles in allem zeichnet sich aus den Beiträgen der beiden Sammelbände ein Bild ab, das zeigt, dass die Konsolidierung der nationalstaatlichen Souveränität als das dominante Phänomen der letzten Jahrzehnte die politischen Entwicklungen der EU bestimmt. Die zwei wichtigsten Komponenten dieses Phänomens sind dabei die explizite Klärung und Festlegung der mittelstaatlichen Kompetenzen sowie die Verstärkung der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess. Dieses Gesamtbild überrascht umso mehr, als

man einen ganz anderen *subjektiven* Eindruck hat, was den europäischen Entwicklungsprozess angeht. Obwohl die euroskeptischen oder eurorealistischen Kräfte, die den immer tieferen Integrationsprozess durch die autonome Zusammenarbeit der nationalstaatlichen Regierungen und Parlamente ersetzen wollen, in der letzten Zeit nicht nur auf der europäischen Ebene, sondern auch in den Mitgliedstaaten stark zugenommen haben, bleibt die Frage weiterhin offen, ob diese Ideen wirklich als eine Alternative zu den heutigen Zuständen gelten können, ganz zu schweigen, was ihre Realisierung betrifft. Eine andere, sehr viel offener, jedoch vielleicht noch wichtigere Frage ist, ob der europaweite Vormarsch rechts- und linksradikaler Parteien ein vorübergehendes oder eher ein permanentes Phänomen sein wird. Ob sich die Analysen und sporadischen Vorhersagen der Rechts- und Politikwissenschaftler der Sammelbände bewähren, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt beantwortet werden.

Über das Problem der nationalstaatlichen Souveränität hinaus hat sich in beiden behandelten Bänden ein anderes Phänomen als zentral erwiesen. Die Theorie und Praxis der Verfassungsrechtsprechung ist sicherlich von großer Bedeutung, da alle Transformationsländer des mitteleuropäischen Raumes die eine oder andere Form der Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt und kennengelernt haben. Seit der Jahrtausendwende waren die Verfassungsgerichte allerdings mit immer größeren Herausforderungen konfrontiert. In der letzten Zeit avancierten sie in Rumänien, Polen oder Ungarn sogar zu Protagonisten massiver Verfassungskrisen. Vor diesem Hintergrund scheinen die theoretischen und empirischen Beiträge über die Verfassungsrechtsprechung in Mitteleuropa besonders relevant. Der Beitrag von *André Brodacz* (2014) „Constitutional Courts and Their Power of Interpretation“ ist eine englische Zusammenfassung seiner bekannten Theorie über die Deutungsmacht der Verfassungsgerichte. Mit der Übersetzung seines Aufsatzes eröffnet sich nun die Möglichkeit, dass seine Thesen auch in den angelsächsischen Ländern Resonanz finden. Es erschließen sich höchst relevante Implikationen seiner Theorie, wenn man an die Konflikte zwischen den Legislativen und den Verfassungsgerichtshöfen der Region denkt. Der Kampf um die Deutungsmacht und das letzte Wort wirft natürlich die Frage auf, ob die Freiheit der verfassungsgebenden Gewalt beschränkt werden kann oder soll. Eine theoretische Reflexion über diese Frage findet man in dem Beitrag von *Frusina Gatos-Orosz* (2015) „Judicial Review of Constitutional Amendments: A Theoretical Approach“ über die Möglichkeit einer verfassungswidrigen Verfassungsänderung, die besondere Relevanz im Lichte der Verfassungspolitik der ungarischen Regierung erlangt. Ebenso bedeutsam ist die empirische Untersuchung von *Michael Hein* und *Siegan Ewert* (2014) „What is 'Politicisation' of Constitutional Courts? Towards a Decision-oriented Concept“, die eine neue Methodologie für die Messung der Durchpolitisierung der Verfassungsgerichtshöfe ausgearbeitet haben. Die Analysen der Verfassungsrechtsprechung der regionalen Gerichtshöfe sind umso wichtiger, als die Institution der Verfassungsgerichte im Mittelpunkt der Frage nach der demokratischen Konsolidierung und Dekonsolidierung steht. Die theoretischen Reflexionen sowie die empirischen Forschungen der jungen Wissenschaftler beider Bände können also einen wesentlichen Beitrag zu den überaus wichtigen Fragen des Zustandes und der Zukunft der Demokratie in Mitteleuropa leisten. Lesens- und empfehlenswert lautet das Fazit des Rezensenten für beide Bände.

Kálmán Póza

Repräsentation und Inklusion: eindrucksvolles Vortum für parlamentarisch-repräsentative Verfahren

Linden, Markus: Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation. Theorie und Empirie am Beispiel der deutschen Integrationspolitik, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, 437 Seiten, € 39,-

Die Anforderungen an den akademischen Betrieb sind bekanntlich andere als das eher an politischer Aktualität orientierte öffentliche Interesse. Allzu oft hat dies zur Konsequenz, dass Dissertationen und Habilitationen nur einen kleinen Kreis von Spezialisten im Wissenschaftssystem erreichen und ansonsten kaum Resonanz erzeugen. Im Falle der vorliegenden Studie wünschte man sich aber eine breitere Wahrnehmung. Zwar handelt es sich auch hier um die Überarbeitung einer an der Universität Trier angenommenen und für die Publikation überarbeiteten Habilitationsschrift, die zudem noch im Sonderforschungsbereich 600 „Fremdheit und Armut. Wandel von Inklusions- und Exklusionsformen von der Antike bis zur Gegenwart“ verfasst wurde. Schon dieser Kontext verspricht dem Leser eine nicht gerade einfache Lektüre. Öffentliches Interesse verdient die Studie dennoch und vor allem, weil sie für die Auseinandersetzung mit zwei politischen Schlüsselfragen von Gegenwart und Zukunft reichlich intellektuelles Material liefert.

Zum einen geht es um die demokratietheoretischen und praktischen Herausforderungen, vor denen moderne Demokratien stehen, die trotz vieler Unterscheidungsmerkmale ja alle im Kern mehr oder weniger repräsentativ verfasst sind. Dabei wird inzwischen nicht selten die Funktionslogik von Repräsentation an sich in Frage gestellt, sei es durch akademische Debatten über „postdemokratische“ Entwicklungen, durch den Hang zu vermeintlich einfachen Lösungen, durch populistische Bewegungen oder auch durch idealisierende Erwartungen an direkte Bürgerbeteiligung. Ein zweiter Grund für eine besondere Beachtung der Studie ergibt sich aus den aktuellen und wohl noch lange währenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Integration von Flüchtlingen, nicht nur in Deutschland.

Markus Linden liefert für die Lösung dieser beiden Schlüsselprobleme keine Patentrezepte. Vorgelegt hat er vielmehr eine anspruchsvolle theoretische und empirische Basis für deren intellektuelle Durchdringung. *Linden* sucht nach Elementen einer „normativ angemessene(n) und empirisch anwendbare(n) Theorie der einschussfähigen Repräsentation“. Ihn interessiert demnach, „welches theoretische Paradigma und welche institutionelle Ausformung politischer Repräsentation die weitestgehende Abwesenheit struktureller Benachteiligungen im Prozess der politischen Repräsentation gewährleisten“ und welche institutionellen Bedingungen die Inklusivität politischer Repräsentation steigern oder hemmen. Seine Position ist eindeutig: Im Vergleich der drei unterschiedenen Repräsentationsformen – der parlamentarisch-repräsentativen, der deliberativ-rationalen und der deskriptiven Repräsentation – misst er der parlamentarischen Repräsentation das relativ größte Inklusionspotential zu (vgl. S. 35).

Die beiden Hälften der Publikation sind zwar aufeinander bezogen. Sie können im Grunde aber auch wie zwei unterschiedlich akzentuierte „Bücher“ – jeweils im Umfang von rund 200 Seiten – gelesen werden. Die erste Hälfte der Studie widmet sich nach einem einführenden Problemaufriss zum Verständnis von Repräsentation und zur Integrationspolitik in Deutschland einer ausführlichen Auseinandersetzung mit der Frage nach dem Inklusivitätspotential der Repräsentationsidee im Kontext zentraler demokratietheoretischer Ansätze. Be-